

А. В. Щербаков

*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Академии права и управления ФСИН России
(Псковский филиал), кандидат юридических наук, доцент*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Современное правовое обеспечение безопасности уголовно-исполнительной системы (далее — УИС) нельзя признать в полной мере совершенным в силу действующих в этой сфере нормативно-правовых положений.

Изучение и обобщение специальной литературы [1, с. 39–44], а также мнение автора статьи относительно различий и взаимосвязи объектов безопасности УИС в процессе ее правового обеспечения позволяют в этой связи выделить следующие основные направления: определение критериев эффективности уголовно-исполнительной безопасности и правовых основ обеспечения безопасности; совершенствование правового обеспечения безопасности УИС, принимающее во внимание различия и одновременно взаимосвязь ее объектов; общая конечную направленность данного процесса; совершенствование правового обеспечения контроля за деятельностью УИС в связи с вопросами ее безопасности.

В специальной литературе высказано вполне обоснованное суждение о значимости изучения проблем эффективности деятельности УИС и ее оценки в современных условиях реформирования [2, с. 3]. Кроме того, отмечается многоаспектный характер данного термина, разнообразие трактовок и отсутствие единого ее понимания [3, с. 35–40]. Не вдаваясь в дискуссию по этому вопросу, автор, солидаризируясь с современными исследователями проблем эффективности уголовно-исполнительной системы [4, с. 10], постановочно полагает допустимым рассматривать ее с точки зрения эффективного выполнения данной системой своих функций, обеспечения социально значимого результата, связанного, в конечном итоге, с защитой общества от криминально-криминогенных угроз и восстановлением социальной справедливости. Следует в целом согласиться с мнением, согласно которому под эффективностью правовых норм следует понимать степень достижения основных целей и задач, определенных законодателем при их создании, в процессе непосредственного применения [4, с. 10]. Следовательно, при оценке эффективности норм, относящихся к отношениям безопасности УИС, нужно учитывать как цели и задачи, которые законодатель определяет при создании таких норм, так и степень их достижения. Здесь, однако, обнаруживается проблема, предопределенная отсутствием единого законодательного акта, посвященного вопросам правовых основ организации и деятельности единой УИС, а также во-

просам обеспечения ее безопасности. В литературе вполне обоснованно поднимается проблема отсутствия специального базового закона, посвященного единой уголовно-исполнительной системе [5, с. 104]. Постановочно процесс обеспечения безопасности УИС, принимая во внимание интегративный характер национальной безопасности, должен основываться на общих законодательно установленных [6] принципах, наполняемых содержанием во взаимосвязи с предназначением УИС, выполняемыми ею функциями, спецификой ее задач [7, с. 17]. При этом в целом следует согласиться с суждением, согласно которому эффективность деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, означает качественно проводимые организационно-управленческие мероприятия по применению правовых норм, непосредственно регулирующих процесс исполнения и отбывания наказания [8, с. 10]. Вместе с тем следует учитывать, во-первых, что задачи органов и учреждений УИС шире, чем непосредственно цели наказания [9, с. 127–130], и, во-вторых, органичное включение в отношения по поводу обеспечения безопасности УИС не только внутрисистемных элементов, но также и органов государственной власти, правоохранительных органов и общественности [7, с. 17].

Что касается критериев эффективности самой УИС, то здесь также отсутствует ясность, необходимая для выстраивания адекватного современным условиям и потребностям правового обеспечения безопасности данной системы.

В специальной учебной литературе выделяются три уровня показателей эффективности деятельности органов и учреждений УИС: степень достижения целей наказаний, включая уровень рецидивной преступности, оценка результатов деятельности органов управления по отдельным направлениям; показатели результатов организации управления органами и учреждениями [10, с. 518].

Вместе с тем, как не без оснований отмечает В. И. Терехин, данная классификация показателей может не в полной мере учитывать социально-экономические результаты и общественные потери от преступности и деятельности общества по ресоциализации осужденных и потому не соответствовать общественно значимым результатам деятельности уголовно-исполнительной системы [11, с. 36]. Вопросы определения эффективности деятельности органов УИС рассматриваются в ведомственных нормативных правовых актах, при этом неопределенность критериев эффективности и несовершенство инструментария расчета отдельных показателей приводят к несоответствию оценок эффективности деятельности УИС ключевым тактическим и стратегическим целевым установкам государственной политики в рассматриваемой сфере [11, с. 39]. Автор в полной мере разделяет тезис о том, что основным критерием деятельности УИС должен стать уровень ресоциализации осужденных, отбывших наказание, причем комплексность и объективность оценок достижения УИС результатов в этой связи обеспечивается набором локальных показателей и общественной оценкой развития данной системы [11, с. 175–176]. Здесь, очевидно, в разумной мере должны быть

учтены международные правовые стандарты, ориентирующие отечественного законодателя и правоприменительную практику на правовое обеспечение комплекса мер в направлении ресоциализации осужденных. Как полагает автор, концептуально данный критерий и его основные показатели должны получить отражение в программном правовом документе — Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 г., во взаимосвязи с этими коррективами Федеральной службой исполнения наказаний России должны быть разработаны конкретные показатели эффективности выполнения уголовно-исполнительной системой своих социальных и специальных функций, в конечном итоге проявляющих себя в ресоциализации осужденных и обеспечении безопасности данной системы.

Таким образом, как полагает автор, именно во взаимосвязи законодательного упорядочения понятия, принципов, целей и задач, а также основных компонентов безопасности УИС, концептуального отражения основного и дополнительных критериев эффективности УИС и обеспечения ее безопасности [12, с. 14–18], разработки на этой основе и введения ФСИН России конкретных показателей эффективности УИС и ее безопасности может быть обеспечен системный и научно обоснованный подход к формированию парадигмы безопасности УИС России и правовых основ ее обеспечения в современных условиях.

На концептуальном уровне, параллельно, принимая во внимание позитив современных исследований отечественных правоведов, специализирующихся в сфере безопасности УИС, необходимо уделить внимание таким вопросам, как обеспечение более тесной взаимосвязи конституционных положений, международных правовых стандартов и отечественного законодательства, действующего в сфере безопасности УИС [13, с. 64–65], разработка и систематизация в законодательстве, регулирующем отношения по поводу обеспечения безопасности УИС соответствующих административно-правовых режимов [1, с. 39–44].

Совершенствование правового обеспечения безопасности УИС, принимающее во внимание различия и одновременно взаимосвязь ее объектов, общую конечную направленность данного процесса. Здесь с учетом ранее приведенных угроз безопасности УИС в первую очередь следует вести речь о повышении эффективности правового обеспечения предупреждения пенитенциарного насилия и нейтрализации, связанных с ним факторов, эффективном использовании всего арсенала профилактических, административно-правовых, уголовно-правовых средств, кроме того, совершенствовании соответствующих правовых норм. Изучение и обобщение доктринальных разработок выявления проблем правового характера, опыт работы органов и учреждений УИС, данные социологических исследований [14, с. 5–7] позволяют указать в этой части на следующие рекомендации: дополнить Инструкцию по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы (утв. приказом Минюста России от 20.05.2013 г. № 72) положением, согласно которому продление срока нахож-

дения осужденного на профилактическом учете в исправительном учреждении должно являться одним из оснований его перевода на более строгие условия отбывания наказания (в этой связи предварительно внести соответствующие изменения в Уголовно-исполнительный кодекс РФ, а именно, в п. 3 и 4 ст. 120, п. 3 и 4 ст. 122, п. 3 и 4 ст. 124, п. 5 ст. 127 и п. 6 ст. 130 УИК РФ). Одновременно необходимо оговорить в данной Инструкции исключительный характер постановки лица на профилактический учет (после того, как исчерпаны другие профилактические средства), а также предоставить данным лицам право в течение 30 дней обжаловать решение комиссии о постановке на данный учет или продлении нахождения на нем в прокуратуру [14, с. 5–7], усилить уголовную ответственность за действия, посягающие на нормальную работу пенитенциарных учреждений и в отношении их персонала и параллельно упорядочить используемую в этой части терминологию (соответственно, включить в редакцию ст. 321 УК РФ развернутое определение: «нормальная деятельность учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества»; дополнить диспозицию ч. 2 ст. 321 УК РФ указанием на деяния, совершенные также в отношении иного работника места лишения свободы или места содержания под стражей (либо его близких), в связи с осуществлением им законной деятельности; восстановить в УК РФ норму об уголовной ответственности осужденных за злостное неповиновение требованиям администрации исправительного учреждения [15, с. 10, 14]).

Кроме того, необходимо обеспечить неотвратимость уголовно-правового реагирования на все факты пенитенциарного насилия, образующего составы уголовно наказуемых деяний, независимо от субъекта его совершения.

Далее, в контексте безопасности уголовно-исполнительной системы необходимо выделить проблему упорядочения правового статуса ее персонала и в целом — службы в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы. Следует иметь в виду, что Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» [16] указывает в ст. 2, наряду с государственной гражданской службой и военной службой, также на государственную службу иных видов, но в настоящее время не конкретизирует это положение. В свою очередь, законопроект «О правоохранительной службе Российской Федерации» [5, с. 99–101] призван способствовать не только выполнению требований Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», но и на высоком современном правовом уровне содействовать прохождению правоохранительной службы; унификации мер социального обеспечения в целях повышения эффективности профессиональной служебной деятельности служащих по осуществлению задач, возложенных на пенитенциарную систему; упрочению уровня безопасности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы [15, с. 104]. Данный подход в полной мере согласуется с международными правовыми стандартами [17, с. 143–145].

Список основных источников

1. Чорный, В. Н. Административно-правовые режимы обеспечения безопасности в уголовно-исполнительной системе / В. Н. Чорный, Е. В. Сенатова // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2017. – № 2. – С. 39–44.
2. Терехин, В. И. Эффективность УИС: содержание и методы количественной оценки : монография / В. И. Терехин. – Рязань, 2014.
3. Мелентьев, М. Л. О понятии и критериях эффективности исполнения наказания в виде лишения свободы / М. Л. Мелентьев // Избр. тр. – Рязань, 2007. – С. 35–40.
4. Коробова, И. Н. Эффективность норм уголовно-исполнительного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Коробова. – М., 2010. – 28 с.
5. Казак, Б. Б. Стратегическое управление в уголовно-исполнительной системе в механизме реализации уголовно-исполнительной политики : монография / Б. Б. Казак, А. В. Паршков, И. Н. Смирнова. – Псков, 2007. – 140 с.
6. О безопасности : Федер. закон, 28 дек. 2010 г., № 390-ФЗ : ред. от 05.10.2015 г. // Российская газета. – № 295. – 2010.
7. Усеев, Р. З. Обеспечение безопасности исправительных учреждений: понятие, принципы и задачи / Р. З. Усеев // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2015. – № 2. – С. 17.
8. Коробова, И. Н. Эффективность норм уголовно-исполнительного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Коробова. – М., 2010. – С. 10.
9. Громов, В. Г. Обязанности исправительных учреждений / В. Г. Громов // Современное право. – 2013. – № 4. – С. 127–130.
10. Организация управления в уголовно-исполнительной системе : учебник : в 3 т. / под общ. ред. Ю. А. Чайки. – Рязань, 2002. – Т. 1. – 518 с.
11. Терехин, В. И. Эффективность УИС: содержание и методы количественной оценки : монография / В. И. Терехин. – Рязань, 2014.
12. Уткин, В. А. Пенитенциарные стандарты Совета Европы и векторы реформирования уголовно-исполнительной системы / В. А. Уткин // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2016. – № 1. – С. 14–18.
13. Кашуба, Ю. А. Реализация международных стандартов обращения с осужденными в уголовно-исполнительной политике : монография / Ю. А. Кашуба, В. И. Хижняк. – Рязань, 2005. – С. 64–65.
14. Андреев, С. Н. Некоторые вопросы совершенствования нормативно-правового обеспечения работы с лицами, поставленными на профилактический учет в учреждениях уголовно-исполнительной системы России / С. Н. Андреев // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2016. – № 3. – С. 5–7.
15. Щербаков, А. В. Уголовно-правовые и криминологические аспекты дезорганизации деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Щербаков. – М., 2007.
16. О системе государственной службы Российской Федерации : Федер. закон, 27 мая 2003 г., № 58-ФЗ : в ред. от 23.05.2016 г. // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
17. Панарин, Д. А. Восприятие рекомендаций Европейских пенитенциарных правил о работе в пенитенциарном учреждении как государственной службе в российском законодательстве / Д. А. Панарин // Новые Европейские пенитенциарные правила: совершенствование санкций и мер : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Рязань, 2007. – С. 143–145.